

DEMOCRACIA E ESTADO REGULADOR - O CASO DAS AGÊNCIAS REGULADORAS NO DIREITO BRASILEIRO

DEMOCRACY AND REGULATORY STATE - THE CASE OF REGULATORY AGENCIES IN BRAZILIAN LAW

Jocema Bittencourt da Cruz¹

Mestre em Direito Econômico e Socioambiental pela Pontifícia Universidade Católica do Paraná - PUCPR

RESUMO: O presente trabalho, de cunho interdisciplinar jurídico-social, pretende apresentar alguns elementos definidores das agências reguladoras (contextualizando o cenário que propiciou o seu surgimento, seu conceito, estrutura, natureza jurídica e funções) e limites de atuação, bem como modos de extinção e a legislação aplicável; a passagem do Estado interventor para o Estado regulador como motivador da reforma administrativa do Estado e ambiente propício ao nascimento e instauração de entes regulatórios; descentralização, desestatização e privatização dos serviços públicos intensificados pela mudança de paradigma ocorrida a partir da década de 90; as agências reguladoras como um novo

modelo de regulação para a competição, enquanto órgãos criados pelo governo na qualidade de autarquias especiais, dotadas de autonomia administrativa, financeira e patrimonial, e que a visam garantir a paridade de armas entre os concorrentes, tanto no acesso quanto na atuação no mercado.

PALAVRAS-CHAVE: Estado interventor; Estado regulador; reforma do Estado; descentralização; desestatização; agências reguladoras.

ABSTRACT: *The present work, with a legal and social interdisciplinary character, aims to present some defining elements of the regulatory agencies (contextualizing the scenario that resulted in its appearance, its concept, structure, legal nature and*

¹ Bacharel em Direito pela Universidade Estadual de Ponta Grossa (UEPG); Graduada em Tecnologia em gestão Pública pela Universidade Federal do Paraná (UFPR); Especialista em Direito Aplicado pela Escola da Magistratura do Paraná (EMAP); Especializanda em Direito Cosmopolita pela Universidade Positivo (UNICENP); Servidora Pública do Tribunal de Justiça do Paraná (TJPR). Endereço eletrônico: jocemab@hotmail.com.

functions) and limits of activity, as well the methods of extinguishing and applicable law; the passage of interventionist State to the regulatory State as a motivator of State administrative reform and enabling environment for the creation and establishment of regulatory entities; decentralization, privatization and privatization of public services intensified by the paradigm shift that occurred from the 90's; the regulatory agencies as a new model of regulation for competition, while organisms created by the government authorities as special autarkies, endowed with administrative, financial and patrimonial autonomy, and are intended to ensure parity of arms between the competitors, both in access and in market performance.

KEYWORDS: *Interventor state; regulatory state; state reform; decentralization; privatization; regulatory agencies.*

SUMÁRIO: Introdução; 1 Serviços públicos; 2 A prestação de serviços públicos no Brasil; 3 Princípios relativos à prestação de serviços públicos; 4 Agências reguladoras; Conclusão; Referências.

SUMMARY: *Introduction; 1 Public services; 2 The provision of public services in Brazil; 3 Criteria for the provision of public services; 4 Regulatory agencies; Conclusion; References.*

INTRODUÇÃO

A partir da década de 1990, no Brasil, cada vez mais se intensifica a delegação da prestação de serviços de natureza estatal e indispensáveis ao cidadão, quer sob a forma de permissão, quer sob a forma de concessão, terceirização ou até mesmo através de privatização.

Quando se fala em intervenção, está-se a falar na “atuação em área de outrem”. *Intervenção* conota atuação do Estado na esfera do setor privado. Já a expressão *atuação estatal* – mais abrangente – significa tanto a atividade do Estado em sua própria área quanto sua (eventual) atuação na esfera privada. Quando o Estado presta serviço público, ou mesmo quando regula a sua prestação, não está praticando intervenção. Ou seja, o vocábulo *intervenção* abarca a atuação do Estado no campo da atividade econômica em sentido estrito, enquanto que *atuação estatal* se refere às atuações do Estado na atividade econômica em sentido amplo.

A intervenção estatal no domínio econômico, na atualidade, justifica-se pela necessidade de se conterem crises, ou mesmo evitá-las, para fomentar o avanço de setores estratégicos, solucionar problemas de desemprego, combater disparidades regionais e, também, para promover o desenvolvimento sustentável (Bessa; Manriquez, 2007, p. 47).

As metas da reforma administrativa no Brasil, iniciadas nos anos 90, buscaram a flexibilização dos rígidos modos de atuação da Administração Pública por meio da substituição de seu modelo burocrático, em que finalidade e impessoalidade eram suas características marcantes, por um modelo gerencial, em que se dá prevalência à eficiência e indicadores objetivos de gestão, enfatizando-se mais o resultado do que o processo. De uma Administração Pública autoritária, verticalizada e hierarquizada, passou-se a uma mais democrática, que objetiva também o atendimento ao cidadão-usuário e à descentralização instrumentalizada, por meio das agências reguladoras, executivas e organizações sociais controladas por indicadores de desempenho, mensurados em seus contratos de gestão (GROTTI, 2004, p. 182).

Com a desestatização, o Estado brasileiro redimensionou sua atuação, passando, então, a agente normativo e regulador da atividade econômica, e, para isso, criou as agências reguladoras, um novo modelo de regulação para a competição – *ex vi* do art. 174 da Constituição Federal.

Como tais serviços não deixam de gravitar na órbita da responsabilidade estatal, cabe a ele, o Estado, regulá-los e fiscalizá-los, em benefício dos usuários e dos próprios prestadores, tarefa que se transfere às agências reguladoras.

Por meio da criação de organismos de regulação estatal independente, o Estado visa a garantir a paridade de armas entre os concorrentes, não só no acesso como na atuação no mercado. Há setores da economia, como eletricidade e telecomunicações, “cuja gestão é necessário deixar à parte, de modo a garantir aos vários operadores um acesso à rede em igualdade de circunstâncias. Desse modo, torna-se necessária a existência de uma entidade reguladora dotada da autoridade e independência necessárias para garantir o acesso de todos em condições equitativas” (MOREIRA; MAÇÃS, 2003, p. 12).

São serviços de interesse econômico geral, novo nome dado aos serviços públicos básicos – água, eletricidade, telecomunicações, transporte coletivo, etc. – que deixaram de ser exclusivamente públicos, tendo sido entregues à atividade particular, mas sujeitos às obrigações inerentes aos serviços públicos, como a garantia e continuidade de abastecimento, universalidade do serviço prestado, igualdade de condições e acessibilidade do preço. À autoridade reguladora compete garantir o respeito a essas obrigações típicas do serviço público, em benefício de seus destinatários.

1 SERVIÇOS PÚBLICOS

De acordo com Maria Sílvia Zanella Di Pietro (2005, p. 103), as primeiras noções de serviço público surgiram na França, com a denominada Escola de Serviço Público, sendo na sua gênese tão ampla que algumas delas abrangiam todas as atividades do Estado, chegando ao ponto de pretender substituir a noção de soberania pela de serviço público.

O serviço público, considerado em seu sentido amplo, é toda atividade que o Estado exerce para cumprir os seus fins, incluindo-se aí toda a atividade judiciária e administrativa, e, em sentido restrito, restringe os serviços judiciários (Masagão, 1968, p. 252). Em outras palavras, é toda atividade que o Estado exerce, direta ou indiretamente, para a satisfação das necessidades públicas mediante procedimento típico de direito público (CRETELLA JÚNIOR, 1980, p. 60).

Hely Lopes Meirelles (2003, p. 319), ao considerar serviço público como sendo todo aquele prestado pela Administração ou por seus delegados, sob normas e controles estatais para satisfazer necessidades essenciais ou secundárias da coletividade ou simples conveniências do Estado, restringe o conceito de Cretella Júnior, pois, ao substituir a palavra “Estado” por “Administração”, exclui as atividades legislativa e jurisdicional.

Serviço público configura toda atividade que oferece utilidade e comodidade material para satisfação da coletividade, mas que igualmente pode ser utilizada singularmente pelos seus destinatários, que o Estado assume como dever seu, prestando-a por si mesmo ou por quem lhe faça as vezes, sob regime total ou parcialmente de direito público (MARINELA, 2006, p. 407). Por essa definição estão abarcados, portanto, tanto o oferecimento de utilidades materiais (telecomunicações, energia elétrica) quanto jurídicas (serviços cartoriais), serviços de usufruto direito (coleta de lixo e transporte coletivo) e também de usufruto indireto (segurança pública).

Considerando esses conceitos e a evolução da Administração Pública e do direito administrativo, Maria Sílvia Zanella Di Pietro conclui (a) que a noção de serviço público evoluiu para abranger atividades de natureza comercial, industrial e social; e (b) que é o Estado, sempre por meio de lei, quem escolhe quais as atividades que, em determinado momento, devem ser consideradas como serviços públicos, variando não somente no tempo, mas também no espaço, pois depende da legislação de cada país a maior ou menor abrangência das atividades definidas como serviços públicos.

Com base nessas conclusões, procurando distinguir serviço público propriamente dito das demais atividades administrativas de natureza pública como polícia, fomento e intervenção, a autora define serviço público como sendo toda atividade material que a lei atribui ao Estado para que a exerça diretamente ou por meio de seus delegados, com o objetivo de satisfazer concretamente as necessidades coletivas, sob regime jurídico total ou parcialmente público.

No Brasil, é a própria Constituição que faz a indicação de quais serviços devem ser considerados como públicos (em seus arts. 21, X, XI, XII, XV e XVIII; 25, § 2º, alterados, respectivamente, pelas Emendas Constitucionais nºs 8 e 5, de 1995; e art. 30) o que não permite distinguir, mediante critérios objetivos, o serviço público da atividade privada, permanecendo esta como tal apenas enquanto o Estado não a assumir como própria (Pietro, 2005, p. 95-103).

Art. 21. Compete à União:

[...]

X – manter o serviço postal e o correio aéreo nacional;

XI – explorar, diretamente ou mediante autorização, concessão ou permissão, os serviços de telecomunicações, nos termos da lei, que disporá sobre a organização dos serviços, a criação de um órgão regulador e outros aspectos institucionais;

XII – explorar, diretamente ou mediante autorização, concessão ou permissão:

a) os serviços de radiodifusão sonora, e de sons e imagens;

b) os serviços e instalações de energia elétrica e o aproveitamento energético dos cursos de água, em articulação com os Estados onde se situam os potenciais hidroenergéticos;

c) a navegação aérea, aeroespacial e a infra-estrutura aeroportuária;

d) os serviços de transporte ferroviário e aquaviário entre portos brasileiros e fronteiras nacionais, ou que transponham os limites de Estado ou Território;

e) os serviços de transporte rodoviário interestadual e internacional de passageiros;

[...]

XV - organizar e manter os serviços oficiais de estatística, geografia, geologia e cartografia de âmbito nacional;

[...]

XXII - executar os serviços de polícia marítima, aeroportuária e de fronteiras;

[...].

Art. 25. Os Estados organizam-se e regem-se pelas Constituições e leis que adotarem, observados os princípios desta Constituição.

§ 1º São reservadas aos Estados as competências que não lhes sejam vedadas por esta Constituição.

§ 2º Cabe aos Estados explorar diretamente, ou mediante concessão, os serviços locais de gás canalizado, na forma da lei, vedada a edição de medida provisória para a sua regulamentação.

Art. 30. Compete aos Municípios:

[...]

VI - manter, com a cooperação técnica e financeira da União e do Estado, programas de educação infantil e de ensino fundamental;

VII - prestar, com a cooperação técnica e financeira da União e do Estado, serviços de atendimento à saúde da população;

VII - prestar, com a cooperação técnica e financeira da União e do Estado, serviços de atendimento à saúde da população.

[...].

Ou seja, “como a noção de serviço não permanece estática, o Estado, por meio da Constituição ou lei, escolhe quais atividades que serão consideradas

de interesse geral e rotulam como serviços públicos, dando-lhes um tratamento diferenciado” (MARINELA, 2006, p. 407). Importante ressaltar o interesse geral na prestação do serviço, pois, se ausente a relevância dessa prestação para a coletividade, não há razão para o Estado assumir tal atividade. Exemplificativamente, serviços de interesses individuais ou de pequenos grupos não configuram serviço público.

2 A PRESTAÇÃO DE SERVIÇOS PÚBLICOS NO BRASIL

Historicamente, no Brasil, sempre se entendeu que todos os serviços de natureza pública deveriam sempre ser prestados diretamente pelo poder público, como forma de velar pelos direitos básicos do cidadão consumidor, tais como a manutenção adequada do serviço, a compatibilidade das tarifas com o poder aquisitivo dos usuários, a continuidade da prestação desses serviços e todos os demais direitos inerentes ao consumidor desses serviços.

Esse entendimento preponderou durante largo lapso da história econômica brasileira, tendo se intensificado sobremaneira com o advento do regime ditatorial de Getúlio Vargas na década de 1930, permanecendo de maneira quase inalterada no intervalo compreendido entre a sua cessação e o início da Ditadura Militar vintenária iniciada em 1964, ocasião em que novamente teve profundo impulso o modelo estatizante e monopolizador desses setores econômicos, com os serviços prestados ora de forma direta pelo poder público, ora de forma indireta por esse mesmo poder por meio de órgãos indiretos ou de empresas estatais, quase sempre em forma de regime de monopólio estatal.

Em geral, o Estado prestava diretamente esses serviços, por meio de estabelecimentos da própria Administração Pública, como empresas públicas (muitas vezes em regime de monopólio), de maneira gratuita ou por meio da cobrança de um preço inferior ao preço de mercado. Ou seja, esse conjunto de serviços ficava à margem do mercado, porque se entendia que a satisfação de certas necessidades coletivas básicas era um pressuposto essencial para garantir a todos os indivíduos o exercício de seus direitos e liberdades fundamentais. “O objetivo político e social em vista era, claramente, o de garantir a todos, no tocante a esses serviços, aquilo que não pode exigir-se ao mercado, porque o mercado não pode dar: o acesso generalizado, a certeza da continuidade do seu fornecimento, a qualidade do serviço, um preço acessível” (NUNES, 2007, p. 10/11).

Por outro lado, determinados serviços, como a telefonia, a produção e distribuição de derivados de petróleo, os serviços de distribuição de água e energia elétrica, sempre tiveram por fim não unicamente a simples retribuição do custeio dos serviços, mas também o lucro, como forma, inclusive, de incrementar o aumento da produtividade e fazer frente aos avanços tecnológicos que passam a exigir novos investimentos, constituindo-se tais serviços total ou parcialmente em autêntica atividade econômica.

Com o advento da Constituição de 1988, essas atividades passaram a se incompatibilizar com o próprio Texto Constitucional, que veda expressamente a exploração de atividade econômica diretamente pelo Estado, a não ser em casos expressamente ressalvados pela Constituição ou quando a segurança nacional ou o relevante interesse coletivo o exigir.

Art. 173. Ressalvados os casos previstos nesta Constituição, a exploração direta de atividade econômica pelo Estado só será permitida quando necessária aos imperativos da segurança nacional ou a relevante interesse coletivo, conforme definidos em lei.

A partir da década de 1990, inúmeras reformas foram efetivadas na economia brasileira, implementadas quer pelas emendas constitucionais, quer pela legislação infraconstitucional, quando possível, determinando o fim do rigorismo do ingresso do capital estrangeiro no País, a possibilidade de exploração concorrencial de determinadas atividades antes só possíveis sob o regime de monopólio estatal e a transferência de atividades estatais à iniciativa privada.

O governo percebeu que os serviços por ele prestados de modo direto, e também os indiretamente prestados por meio de empresas públicas e sociedades de economia mista, se mostrava ineficiente, razão pela qual, ao lado da baixa capacidade de investimento do poder público, foram esses serviços transferidos aos entes privados, ficando para o Estado o papel de fiscalizador e orientador do setor específico, surgindo daí a sua função reguladora (MARSHALL, 2007, p. 208).

A privatização teve início com o repasse, pelo Estado, dos ativos e atividades dedicadas à produção de bens e serviços ao setor privado. Alguns deles, como energia elétrica, manutenção de rodovias e telecomunicações, eram, até então, realmente mantidos sob o monopólio do Estado; outros, como os

transportes coletivos e urbanos, porém, há tempos já eram compartilhados pelo setor público com o setor privado (PINHEIRO; MOTTA, p. 465, 2002).

A partir de então, de forma gradual, o Estado brasileiro entra em uma nova era quanto à prestação de serviços públicos, que passam a ser ofertados aos usuários não apenas de forma direta, mas também de forma indireta, por meio de permissão, concessão ou, ainda, terceirização, caracterizadores do processo de desestatização, que passou a delegar à iniciativa privada a oferta de serviços indispensáveis à coletividade, continuando o Estado agora não mais como executor, mas como poder delegante. A concessão de serviços públicos, em especial, ganha destaque no início do século XX, com o chamado Estado Social. A ideia de concessão de serviço público desenvolveu-se a partir da constatação da impossibilidade de o Estado realizar diretamente todos os serviços, baseada na construção teórica do regime de direito público no centro da noção de serviço público.

Entretanto, quando ocorre a chamada desestatização, em que o serviço deixa totalmente a órbita estatal para passar à privada, na chamada privatização, o Estado não mais continua, nem mesmo como corresponsável.

No contexto da regulação, a dualidade – intervenção estatal *versus* livre concorrência – implica, essencialmente, a definição de regras estáveis e capazes de assegurar o aprimoramento no desempenho dos serviços (WALD; MORAES, 2008).

3 PRINCÍPIOS RELATIVOS À PRESTAÇÃO DE SERVIÇOS PÚBLICOS

Seja qual for a maneira pela qual o Estado presta o serviço, seja de maneira direta, seja de forma indireta, independentemente da forma de delegação ou transferência, essa prestação subordina-se a determinados princípios, como o da continuidade do serviço, o da igualdade dos usuários e o da mutabilidade do regime jurídico, bem como o da supremacia do interesse público sobre o particular e a indisponibilidade pela Administração dos interesses públicos.

No que diz respeito ao princípio da continuidade do serviço público, denominado por alguns doutrinadores de princípio da permanência, temos que o serviço público não pode parar nem ser interrompido, porque representa funções necessárias e essenciais à coletividade. Tem ele aplicação ampla nas órbitas dos contratos administrativos e do exercício da função pública, trazendo como consequências a imposição rigorosa de prazos, a aplicação da teoria da imprevisão, o reconhecimento dos privilégios da Administração, a permanência

do servidor em serviço pelos prazos previstos em lei, mesmo em caso de pedido de exoneração, e a aplicação dos institutos da substituição, suplência e delegação, bem como a genérica proibição do direito de greve, embora, no estado presente, bastante afetada pelas regras do art. 37, VII, da Constituição Federal, que assegura esse direito nos termos e limites estabelecidos por lei específica.

Pelo princípio da mutabilidade do regime jurídico ou da flexibilidade dos meios aos fins, a Administração pode promover mudanças no regime de execução do serviço com o fim de adaptá-lo ao interesse público, razão pela qual nem os usuários, nem os contratados, nem os servidores públicos têm direito adquirido à manutenção de determinado regime jurídico.

Em relação ao princípio da igualdade dos usuários perante o serviço público, desde que a pessoa satisfaça as condições legais, ela faz juz à prestação do serviço, sem qualquer distinção de caráter pessoal. A prestação do serviço é atividade *erga omnes*, que deve ser oferecida de forma impessoal e indistinta à coletividade como um todo.

Quanto à supremacia do interesse público sobre o particular, é ele a pedra de toque a ser observada pelas agências reguladoras, inobstante sua independência administrativa, financeira e funcional. Não se admite, segundo esse princípio, que o interesse coletivo seja subestimado em face de qualquer outro interesse.

O princípio da indisponibilidade dos interesses públicos pela Administração significa que o Estado não pode se recusar a promover a prestação dos serviços tidos como públicos, embora possa utilizar-se, para isso, dos institutos de descentralização administrativa, delegando a seus representantes sua implementação, por meio da concessão ou permissão. O fato de o Estado se omitir nessa atuação pode ensejar ação judicial visando à sua regular prestação, constituindo a ausência da atividade motivo para indenização, caso cause danos ao destinatário.

4 AGÊNCIAS REGULADORAS

As agências reguladoras são órgãos criados pelo governo por lei específica para regular, controlar e fiscalizar os serviços prestados por empresas privadas que atuam na prestação de serviços, que, em sua essência, seriam públicos. São formas de intervenção do Estado no domínio econômico.

A instituição desses órgãos regulados derivou do chamado Programa Nacional de Desestatização (PND) - instituído pela Lei nº 8.031/1990,

posteriormente revogada pela Lei nº 9.491/1997 -, criado pelo Governo Federal para reduzir o déficit público e sanear as finanças públicas por meio da transferência à iniciativa privada de atividades que o Estado não via mais possibilitado de atender. “O afastamento do Estado dessas atividades passou a exigir a instituição de órgãos reguladores, conforme previsão do art. 21, XI, da CF, com a redação dada pela EC 8/1995, e do art. 177, § 2º, III, da CF, com redação dada pela EC 9/1995, quando nasceram as agências reguladoras” (MARINELA, 2006, p. 85).

Suas diretorias são compostas por membros nomeados pelo Presidente da República após aprovação pelo Congresso Nacional, em que seu diretor-geral, ou diretor-presidente, é escolhido pelo Presidente da República entre os membros já aprovados. Conselheiros e diretores só poderão perder o mandato em caso de renúncia, condenação judicial transitada em julgado ou por meio de processo administrativo disciplinar, admitindo-se que a lei criadora de cada agência estabeleça outras condições. Uma vez findo o mandato, o ex-dirigente fica impedido, por quatro meses (período denominado pela doutrina de quarentena), de prestar qualquer tipo de serviço no setor público ou à empresa integrante do setor regulado pela agência - conforme disposição dos arts. 8º e 9º da Lei nº 9.986/2000, que disciplina a gestão de recursos humanos das agências reguladoras. É permitido, entretanto, que esse período seja modificado pela lei específica de cada agência - a Agência Nacional de Telecomunicações (Anatel), por exemplo, ampliou essa quarentena para doze meses, só se aplicando a regra geral de quatro meses quando a lei específica silenciar a esse respeito.

As razões para a exigência dessa quarentena são bem explicitadas por Fernanda Marinela (2006, p. 89):

Caso não existisse a proibição de que o ex-dirigente do órgão regulador, nos meses seguintes à sua exoneração, fosse contratado por empresas do setor por ele regulado, a quantidade de informações privilegiadas que o ex-dirigente levaria consigo tornaria inexistente a distinção entre os interesses de regulador e regulados.

Inspiradas nos sistemas europeu e norte-americano, tratam-se de órgãos independentes, responsáveis pelo controle da execução dos contratos de concessão e fiscalização dos serviços concedidos, dotados de poderes para solucionar conflitos de forma geral entre concedente e concessionários e entre

concessionários e usuários, bem como possuem competência normativa para edição de normas regulamentares destinadas à consecução dos serviços.

As agências reguladoras são Autarquias sob regime especial, dotadas de autonomia administrativa e financeira, estabilidade de seus dirigentes e prerrogativas necessárias ao desempenho de suas funções. São formas de descentralização administrativa, cujas funções executivas deveriam ser realizadas pelo poder público central, mas lhes são transferidas no interesse maior da Administração, a qual, mediante decreto do Presidente da República, aprova seu regulamento e lhe fixa a estrutura organizacional. (CAPEZ, 2011)

São entidades que substituem o Estado na sua função reguladora, concretizando uma solução que respeita o dogma liberal da separação entre o Estado e a economia, que prega que o Estado deve manter-se afastado da economia, não devendo nela intervir, porque a economia é campo de atuação privativa dos privados.

O chamado *Estado regulador* revela-se, afinal, um *pseudoestado regulador*, um Estado que renuncia ao exercício, por si próprio, dessa “função reguladora”, inventada para responder à necessidade de, perante a “privatização” do próprio Estado, salvaguardar o interesse público. (NUNES, 2007, p. 13/14 - grifos no original)

Segundo Giovanni Clark (2001, p. 31/32), diversas são as modalidades de intervenção do Estado na economia:

- a) Orientadora – quando o Estado orienta, portanto, sem a presença de comandos normativos coatores ou proibitivos, os agentes privados a atuarem de determinada maneira para que alcancem objetivos específicos, incentivando a iniciativa privada por meio, por exemplo, de prêmios e isenções tributárias;
- b) Dirigida – quando o Estado edita normas que proíbem ou determinam uma conduta ativa ou negativa (omissão) aos particulares e aos atores econômicos estatais;
- c) Combinada – na qual o Estado, ao lado dos particulares (empresários, profissionais liberais, trabalhadores, consumidores, ambientalistas), mediados por suas entidades representativas, estabelecem diretrizes às atuações conjuntas ou individuais; e

d) Contratual – em que o Estado e os particulares celebram contratos para a concretização dos objetivos da intervenção, pelos quais os particulares buscam vantagens e facilidades em troca de ajuda ao Estado na promoção do bem-estar social.

O autor cita, ainda, a divisão clássica de Bernard Chenot do direito econômico quanto à intervenção no domínio econômico, que o divide em direito regulamentador econômico e direito institucional econômico, sendo que o primeiro designa a intervenção indireta e o segundo, a intervenção direta do Estado na economia. São características desses tipos de intervenção:

- a) Intervenção direta – é a que se dá com a criação de empresas estatais (empresas públicas e sociedades de economia mista) pelo Estado para que atuem no domínio econômico, ou como agentes no âmbito da livre concorrência com os particulares, ou na maneira de monopólios, ou, ainda, por meio da criação, também pelo Estado, de agências reguladoras para regularem e fiscalizarem serviços e atividades econômicas; e
- b) Intervenção indireta – dá-se com a expedição de normas jurídicas (leis, medidas provisórias, portarias, circulares, resoluções, instruções normativas) advindas dos Poderes Legislativo e Executivo.

Como esses serviços são de relevante valor social e, primordialmente, cabia ao Estado seu fornecimento, sua fiscalização deve ser feita por meio de algum órgão que se manifeste imparcial em relação aos interesses do Estado, da concessionária e dos consumidores.

Entre as competências das agências reguladoras pode-se citar a mediação, na esfera administrativa, de interesses conflitantes em que figure o governo, entidade com a qual as agências reguladoras devem manter um certo alinhamento; a obrigação de assegurar a continuidade e a qualidade das operações dos prestadores de serviços públicos ou concessionários; e a garantia à proteção dos interesses e necessidades dos usuários, cidadãos e clientes, porque são eles a causa primeira e a justificativa para a existência do próprio aparelho do Estado.

Apesar de as agências atuarem dentro de um espectro de dimensões grandes, seus poderes são delimitados por lei. O âmbito de atuação passa por diversas áreas, sendo as mais importantes as de fiscalização, regulamentação, regulação e, por vezes, arbitragem e mediação.

4.1 ORIGEM DAS AGÊNCIAS REGULADORAS

Luís Roberto Barroso (1999, p. 370) atenta para o dado de que as funções transferidas para as agências reguladoras não são novas:

O Estado sempre teve o encargo de zelar pela boa prestação dos serviços. Ocorre, todavia, que quando eles eram prestados diretamente pelo próprio Estado ou indiretamente por pessoas jurídicas por ele controladas (como as sociedades de economia mista e as empresas públicas), estas funções não tinham visibilidade e, a rigor, não eram eficientemente desempenhadas.

Em bastante elucidativa retrospectiva histórica, Giovani Clark (2007, p. 76/77) explicita que,

durante a Guerra Fria, no século passado (1945 a 1990), imperaram na economia de mercado as políticas econômicas neoliberais de regulamentação, onde o Estado Nacional transfigurou-se em Social, realizando a sua atuação no domínio econômico diretamente, via empresa pública, sociedade de economia mista e fundações; e indiretamente através das normas legais de direito. Tudo em nome do desenvolvimento ou do crescimento.

Nessa época de regulamentação, o capital privado era investido precipuamente na indústria de consumo e na indústria armamentícia e, por essa razão, o poder econômico privado nacional e internacional precisava da atuação estatal nos setores que apresentavam baixa lucratividade, riscos financeiros ou que eram carentes de investimentos tecnológicos, como as áreas social (educação, saúde e previdência) – e de infraestrutura (energia, sistema viário, saneamento, telefonia), para que se possibilitasse o progresso da economia de mercado, fossem reprimidos os movimentos sociais reivindicatórios (como dos trabalhadores) e removido o fantasma do socialismo.

Com o novo ambiente mundial estabelecido com o fim da Guerra Fria, a queda do socialismo real e a evolução tecnológica, no fim do século XX e início do século XXI, surgiram novas pressões por parte dos donos do capital, que clamavam por outras políticas econômicas, que as políticas neoliberais de *regulamentação* não conseguiam atender, posto que restringiam a expansão e mobilidade do capital. Os Estados nacionais passam, então, a executar o chamado neoliberalismo de *regulação*, transferindo serviços e atividades à

iniciativa privada, por meio de privatizações e desestatizações, os quais, em razão da redução dos ganhos com a indústria bélica pelo fim da Guerra Fria e dos avanços científicos, passaram a ser atraentes para os detentores do capital. O progresso tecnológico tornou lucrativos setores que antes ou não tinham, ou apresentavam baixa lucratividade e estavam nas mãos do Estado.

O Estado passou, portanto, a adotar o neoliberalismo de regulação como uma técnica de atuação na ordem econômica. O poder estatal continuou a intervir indiretamente no domínio da economia por meio das normas legais (leis, decretos, portarias, etc.), mas passou a intervir também de maneira intermediária, por meio das agências de regulação. Entretanto, essas agências atuam diferentemente das empresas estatais, pois não produzem bens nem prestam serviços à população, apenas fiscalizam e regulam o mercado ditando, por exemplo, comandos técnicos de expansão, qualidade, índices de reajuste de preços. A intervenção direta continua existindo nesse novo panorama regulatório, vale dizer, seguem existindo algumas empresas estatais no âmbito do mercado, mas em menor número e sem desempenhar o papel anterior, possuindo, agora, reduzida capacidade de ingerência na vida econômica (CLARK, 2007, p. 76/77).

Sua criação deriva, pois, da política de reforma do Estado iniciada em 1995, quando o Governo Federal, por meio do Ministro Luiz Carlos Bresser-Pereira, juntamente com a equipe do recém criado Ministério da Administração Federal e Reforma do Estado (Mare), elaborou um amplo programa de reformas visando à descentralização da prestação de serviços públicos para esferas subnacionais e para o setor público não estatal e ao fortalecimento do núcleo estratégico do Estado, responsável pela formulação das políticas públicas e pelas novas funções de regulação (PACHECO, 2006, p. 525/526).

A reforma do Estado deve ser entendida dentro do contexto da redefinição do papel do Estado, que deixa de ser o responsável direto pelo desenvolvimento econômico e social pela via da produção de bens e serviços, para fortalecer-se na função de promotor e regulador desse desenvolvimento. [...] Buscase o fortalecimento das funções de regulação e de coordenação do Estado, particularmente no nível federal, e a progressiva descentralização vertical, para os níveis estadual e municipal, das funções executivas no campo da prestação de serviços sociais e infraestrutura. (Brasil, 1995)

Nesse processo de transformação do Estado, ocorreram a desestatização de parte da prestação de serviços públicos, notadamente nos setores de telecomunicações e energia elétrica, e a flexibilização do monopólio do petróleo. Essa nova configuração do Estado pressupõe, além da participação privada na prestação dos serviços públicos, a separação das tarefas de regulação das de exploração de atividades econômicas que venham a remanescer; orientar sua intervenção para a defesa do interesse público; buscar o equilíbrio nas relações de consumo no setor regulado, envolvendo usuários ou consumidores e prestadores de serviços; e exercitar a autoridade estatal por mecanismos transparentes e participativos.

É nesse contexto, portanto, que surgem as agências reguladoras, órgãos criados por leis específicas na condição de Autarquias ditas especiais, dotadas de autonomia administrativa, financeira e patrimonial um pouco mais amplas do que as demais Autarquias. Seus dirigentes são indicados pelo Presidente da República e por ele nomeados, após aprovação pelo Senado Federal, para um mandato fixo e não coincidente, em geral de quatro anos, permitida uma recondução e proibida a demissão imotivada (MESQUITA, 2008).

Com o processo de privatização, sobreveio a necessidade de garantir a salvaguarda de determinados serviços públicos e também impor às empresas privadas prestadoras de serviços públicos um conjunto de obrigações próprias de um verdadeiro serviço público. Essa tarefa foi, então, atribuída às entidades reguladoras independentes por se entender que “o Estado (o Estado Democrático), declarado, quase sempre por puro preconceito ideológico, incapaz de administrar o setor público da economia, é também considerado incapaz de exercer bem esta função reguladora” (NUNES, 2007, p. 11). A ideia de que era preciso regular os setores privatizados era defendida porque, segundo várias correntes políticas, quando o mercado é deixado a si próprio, não protege “inteiramente o interesse público, não garante os objetivos públicos indispensáveis a um funcionamento ‘organizado’ do capitalismo e à ‘paz social’ capaz de viabilizar o funcionamento do sistema no respeito pelas regras da vida democrática” (NUNES, 2007, p. 11).

Assim, as agências reguladoras são órgãos criados pelo governo para regular e fiscalizar os serviços prestados por empresas privadas que atuam na prestação de serviços, que, em sua essência, seriam públicos. Inspiradas na experiência internacional, foram criadas a partir de 1995, como entes públicos dotados de independência em relação ao Poder Executivo.

Como esses serviços são de relevante valor social e, primordialmente, cabia ao Estado seu fornecimento, sua fiscalização deve ser feita por meio de

algum órgão que se manifeste imparcial em relação aos interesses do Estado, da concessionária e dos consumidores.

4.2 NATUREZA JURÍDICA

As agências reguladoras são pessoas jurídicas de direito público, classificadas como Autarquias especializadas nos setores sob sua competência, integrando, portanto, a Administração Pública indireta. Por ter natureza autárquica, as agências reguladoras devem ser constituídas por meio de lei e, por representar opção discricionária de descentralização de certa função, a mencionada lei é de iniciativa exclusiva do Poder Executivo. Possuem autonomia decisória e financeira, o que reflete uma independência política, técnica, decisional, normativa, gerencial e orçamentária, e mandatos para seus dirigentes são fixos e não coincidentes com os do chefe do Executivo. A autonomia financeira advém de dotações orçamentárias próprias, arrecadações advindas da aplicação de multas e taxas de fiscalização, ou da participação, em contratos.

No Brasil, cada agência foi concebida mediante uma lei específica: Agência Nacional do Petróleo (ANP) – Lei nº 9.478/1997; Agência Nacional de Telecomunicações (Anatel) – Lei nº 9.472/1997; Agência Nacional de Energia Elétrica (ANEEL) – Lei nº 9.427/1996; Agência Nacional de Vigilância Sanitária (Anvisa) – Lei nº 9.782/1999; Agência Nacional de Saúde (ANS) – Lei nº 9.961/2000; Agência Nacional de Águas (ANA) – Lei nº 9.984/2000; Agência Nacional de Transportes Aquaviários (Antaq) e Agência Nacional de Transporte Terrestre (ANTT) – ambas criadas pela Lei nº 10.233/2001; Agência Nacional do Cinema (Ancine) – estabelecida pela MP 2.228/2001; e Agência Nacional de Aviação (Anac) – Lei nº 11.182/2005.

A Agência Nacional de Energia Elétrica (ANEEL), criada mediante a Lei nº 9.427, de 26 de dezembro de 1996, adota a configuração jurídica de Autarquia especial e exerce as atribuições previstas para o poder concedente, nos arts. 29 e 30 da Lei nº 8.987/1995, além de outras inerentes à implementação de políticas do Governo Federal para o setor elétrico.

Para o setor de telecomunicações, a Lei nº 9.472, de 16 de julho de 1997, cria a Agência Nacional de Telecomunicações (Anatel), órgão regulador desse segmento, entidade integrante da Administração Pública federal indireta, vinculada ao Ministério das Comunicações, com sede no Distrito Federal, muito embora possam ser estabelecidas unidades regionais.

Salientando a constituição das agências reguladoras como Autarquias integrantes da Administração indireta do ente político titular da competência para a prestação do serviço público, no § 2º do art. 8º da Lei nº 9.472/1997 está disposto que a natureza jurídica de Autarquia especial conferida à Anatel é caracterizada pela independência administrativa, ausência de subordinação hierárquica, mandato fixo e estabilidade de seus dirigentes e autonomia financeira.

A Lei nº 9.478, de 6 de agosto de 1997, criou a Agência Nacional do Petróleo (ANP), entidade integrante da Administração federal indireta, vinculada ao Ministério de Minas e Energia, para atuar como órgão regulador da indústria do petróleo, em todas as suas acepções, e como órgão fiscalizador das atividades que se desenvolvem nesse setor econômico. Para que possa desincumbir-se das atribuições que lhe foram legalmente conferidas, a lei dotou-a de natureza jurídica de autarquia especial.

No setor de gás natural, tendo em vista que o monopólio de distribuição de gás canalizado pertence aos Estados, por força do art. 25, § 2º, da Constituição Federal, a entidade reguladora deve ser criada em nível dos Estados, para exercer as competências inerentes a tal atividade, sendo que, no tocante às demais atividades, de atribuição da ANP, poderão ser firmados convênios entre a agência reguladora federal e a agência reguladora estadual, para o exercício, por esta, das funções inseridas na sua órbita de atuação.

4.3 FUNÇÕES

Entre os objetivos que são atribuídos às entidades reguladoras estão os relacionados à promoção da eficiência, à defesa do mercado e das liberdades econômicas das pessoas vinculadas à prestação de serviços públicos, ao lado da justa e razoável fixação das tarifas para garantir o equilíbrio econômico-financeiro da empresa concessionária.

A atividade reguladora possui uma natureza complexa, pois deve buscar equilibrar as perspectivas dos investidores, do governo e dos usuários desses serviços. No setor de infraestrutura, por exemplo, “a regulação visa a promover a universalização do acesso aos serviços e a competição em áreas de monopólios naturais, corrigindo falhas de mercado. Já na área social, a regulação abrange os direitos dos usuários e a qualidade dos serviços” (PACHECO, 2006, p. 531).

Há críticas doutrinárias apontando que na área social a necessidade de regulação não reclama a instituição de agências reguladoras independentes,

porque nesses casos não se trata de garantir ou simular a concorrência, como se houvesse mercado, e sim ordenar o mercado e a competição para que não coloquem em risco os direitos dos usuários dos serviços. Essa tarefa poderia muito bem ser atribuída ao órgão de defesa da concorrência e, simultaneamente, a uma agência da Administração Pública indireta, que fiscalizaria a qualidade dos serviços prestados e o respeito aos direitos dos usuários.

Embora apresentem diferenças entre si, foi adotado, tanto para a área de infraestrutura quanto para a área social, o mesmo modelo organizacional, que concede autonomia às agências de ambas as áreas, desvinculando os mandatos de seus dirigentes do mandato do chefe de governo (PACHECO, 2006, p. 531).

Essa nova função estatal, que tende a proteger o funcionamento eficiente de todo o ciclo econômico com o propósito de melhorar a qualidade de vida das pessoas, vem a suprir um papel que antes o Estado não assumia no campo da regulação econômica, em que a tônica da sua atuação no exercício do poder de polícia, algumas vezes, baseava-se em mecanismos que desconsideravam a realidade de mercado e acabavam, muitas vezes, por alterar artificialmente a oferta e a demanda.

As agências reguladoras foram idealizadas para atuar em um ponto equidistante em relação aos interesses dos usuários, dos prestadores dos serviços concedidos e do próprio Poder Executivo, de forma a evitar eventuais pressões conjunturais, principalmente quando as empresas estatais convivam com empresas privadas na prestação do serviço público, como acontece nos setores de energia elétrica, petróleo e gás (MESQUITA, 2008).

Apesar de as agências atuarem dentro de um espectro de dimensões grandes, seus poderes são delimitados por lei. O âmbito de atuação passa por diversas áreas, sendo as mais importantes as de fiscalização, regulamentação, regulação e, por vezes, arbitragem e mediação.

Com isso, se busca atender ao princípio da segurança jurídica, evitando os aumentos dos riscos econômicos que causariam a diminuição dos investimentos nos setores de regulação independente, gerando serviços caros e de má qualidade.

A orientação das agências reguladoras é de competência técnica e não política, preponderando o equilíbrio nas relações entre os envolvidos: agentes econômicos prestadores, sociedade e o próprio poder público (MARSHALL, 2007b, p. 16).

4.4 LIMITES DE ATUAÇÃO

As competências dos entes regulatórios derivam necessariamente da lei, em sentido formal, elaborada pelo Poder Legislativo e sancionada pelo Poder Executivo. Só por exceção, fundada em razões de emergência ou urgência pode-se admitir a chamada autoatribuição de competência, mediante medida provisória ou, eventualmente, nos limites em que for cabível, de decreto contendo regulamentos.

Sobre a delegação de competências aos entes reguladores, convém estabelecer determinadas balizas legais. Ou seja, há de ser preservado o “Estado de Direito”, evitando atribuições que ostentem caráter absoluto, situação de sujeição indefinida de determinadas pessoas aos poderes públicos, distorcendo, assim, a regra geral de que as restrições às liberdades constituem uma exceção ao sistema de direitos e garantias constitucionais.

As competências conferidas aos entes regulatórios apresentam certas peculiaridades quanto à sua natureza e à sua extensão. A eles são conferidas as atribuições administrativas relacionadas à fiscalização dos serviços e ao cumprimento das condições ditadas pelos contratos de concessão, abrangendo desde o controle sobre a fixação de tarifas até as sanções de natureza disciplinar, além das que têm por objeto a instituição de condutas competitivas, como mecanismo de estímulo à eficiência e forma de evitar os abusos do poder econômico.

Além disso, o quadro das competências atribuídas nos marcos regulatórios oferece uma ampla gama de poderes regulamentares, tanto em matéria de segurança e de procedimentos técnicos, medição e faturamento dos consumos, controle e uso de medidores, acesso a imóveis de terceiros e qualidade dos serviços prestados, quanto em matéria de aplicação de sanções.

Também quanto a esses aspectos, devem ser respeitados todos os princípios que regem a atribuição de competência, notadamente o da legalidade.

Não constam expressamente na Lei de Concessões os princípios, diretrizes e regras gerais, aos quais deve obedecer o ordenamento das agências reguladoras, o que dificulta o atingimento de uma certa uniformidade quanto a certos pontos essenciais, quais sejam, os concernentes às suas funções, objetivos e principais atribuições, à sua estrutura organizacional e de custeio, à formatação jurídica do órgão e do seu grau de independência em relação ao Poder Público.

Tramita no Congresso Nacional, desde 2004, o Projeto de Lei nº 3.337/2004, o qual dispõe sobre a gestão, organização e controle social das

agências reguladoras. Seus capítulos definem quais são as agências reguladoras; como se dará o seu processo decisório; a necessidade de prestação de contas e controle social (em que se estabelece a obrigatoriedade de apresentar relatório anual das atividades prestadas e também da necessidade de firmar contrato de gestão e desempenho com o Ministério a que estiverem vinculadas, além de prever a criação de uma ouvidoria, a quem caberá zelar pela qualidade dos serviços prestados e acompanhar o processo interno de apuração de denúncias e reclamações dos usuários, contra a atuação da agência ou contra a atuação dos entes regulados); a interação entre as agências reguladoras e os órgãos de defesa da concorrência; bem como a ação recíproca operacional entre as agências reguladoras e os órgãos de regulação estaduais, do Distrito Federal e municipais. Entretanto, até o presente momento, o projeto de lei permanece estagnado no Congresso Nacional.

Como todo agente administrativo, essas entidades estão adstritas aos princípios informadores dos atos administrativos em geral, devendo basear sua atividade nas disposições legais, sendo-lhes vedada a imposição de ônus e de penalidades que não estejam previstos na lei, tanto quanto não podem criar obrigações para os concessionários que não encontrem amparo na lei e no contrato de concessão.

Os entes regulatórios, como órgãos administrativos que são, não têm competência para atuar fora das normas que definem as suas atribuições, baseadas geralmente e principalmente na especialidade, conferidas em razão do segmento específico em que atuem.

As atribuições estão definidas no Capítulo VII da Lei nº 8.987/1995, arts. 29 e 30, e consistem: a) no controle e na fiscalização da execução dos serviços e das obrigações da concessionária; b) na homologação de reajustes e revisões; c) no zelo que a Administração deve ter para assegurar a prestação de serviço adequado e o atendimento aos direitos dos usuários; e d) nas providências do poder público, necessárias à execução do serviço público ou da obra para sua realização (WALD; MORAES: 2008).

4.5 EXTINÇÃO

Da mesma forma deve-se proceder em caso de extinção das agências reguladoras, ou seja, por iniciativa do Executivo, o Legislativo deve votar pela extinção ou não da agência em questão.

Neste caso, caso a extinção de uma agência reguladora implique transferir para o Estado o dever de regular a matéria até então por ela realizada, o particular que mantinha com a agência extinta contrato de concessão poderá pleitear alterações ou até mesmo sua extinção com base na teoria da imprevisão.

Tal possibilidade de dá pelo fato de que, por meio do contrato firmado, o particular adquiriu o direito de ter política de regulação independente, fato modificado pela extinção da agência e pelo papel regulador exercido doravante pelo Estado.

CONCLUSÃO

Por força constitucional, cabe aos entes federados (União, Estados e Municípios) a prestação de determinados serviços considerados imprescindíveis à população, como a educação, a saúde, a segurança pública, o fornecimento de energia elétrica, os serviços de telefonia, entre outros.

A globalização, o crescente avanço da tecnologia e o aumento da demanda diretamente ligada a esses avanços – cada vez mais recursos se tornam necessários para cumprir os princípios constitucionais relativos a essas prestações – fizeram com que o Estado, paulatinamente, tenha se visto na visível impossibilidade de continuar atendendo aos reclamos populares sem provocar crescentes déficits orçamentários. Para combater essa ineficiência estatal, a solução encontrada foi a descentralização administrativa. As últimas reformas administrativas implementadas pelo governo brasileiro atribuíram a execução de vários serviços públicos à iniciativa privada, restando ao Estado apenas o papel de regulação e fiscalização, o que gerou a necessidade de se criarem as agências reguladoras, entidades autárquicas sob regime especial.

Assistiu-se, nas décadas que antecederam a de 1990, ao sucateamento de vários setores econômicos, entre os quais a construção e manutenção de rodovias, a rede de telefonia fixa e móvel, a própria distribuição de energia elétrica; já nos dias atuais, é imperativo afirmar que tais serviços são prestados com muito maior eficiência pela iniciativa privada do que pelo poder público.

Esses serviços, por autorização da própria Constituição Federal, podem ser prestados de forma direta pela Administração Pública, ou de forma indireta por meio da utilização dos institutos da permissão ou concessão, conforme determina seu art. 175, *in verbis*: “Art. 175. Incumbe ao Poder Público, na forma da lei, diretamente ou sob regime de concessão ou permissão, sempre através de licitação, a prestação de serviços públicos”.

O Estado regulador surgiu como alternativa ao Estado Social então vigente, que era totalmente responsável pela prestação dos serviços públicos. Com a intensa onda de privatizações e desestatização da atuação estatal, sobreveio a necessidade de se regular o mercado para que as falhas de mercado sejam controladas, seja nas situações de monopólio natural, em que a concorrência não é praticável porque não se justifica a atuação de mais de um operador, como no caso das redes de transporte ferroviário e de distribuição de eletricidade, gás, água potável, saneamento; quando se faça necessário garantir o cumprimento de certas obrigações de serviço público por parte das empresas privadas, que não seriam normalmente respeitadas porque incompatíveis com a lógica do lucro; ou sempre que se evidencia a necessidade de proteger os consumidores ou tentar evitar ou reduzir os custos sociais do desenvolvimento, a exemplo dos danos ambientais decorrentes de uma economia cuja força motriz é o lucro.

A defesa da concorrência passou, portanto, às mãos das agências de defesa da concorrência, cuja regulação setorial dos vários mercados regulados foi entregue, então, às agências reguladoras.

Como dito, esses serviços, ainda que prestados por particulares, continuam sendo de responsabilidade pública, daí porque a necessidade de regulação, no intuito de que sejam preservados não apenas os interesses dos usuários, mas também os do Poder Público e do próprio executor. É exatamente esse o papel que desempenham hoje, as agências reguladoras em relação a determinados setores econômicos.

Sua atividade deve pautar-se em três vertentes: regulação de monopólios, o que significa que as forças de mercado devem ser minimizadas por meio de controles de preços e da qualidade dos serviços; regulação para competição, para viabilizar sua existência e continuidade; e regulação social, por meio da qual se pode assegurar a prestação de serviços públicos de caráter universal e também a proteção ambiental (SOUTO, 1999, p. 129).

REFERÊNCIAS

BARROSO, Luís Roberto. Natureza jurídica e funções das agências reguladoras de serviços públicos: limites da fiscalização a ser desempenhada pelo Tribunal de Contas do Estado. *Boletim de Direito Administrativo*, São Paulo, v. 15, n. 6, jun. 1999.

BRASIL. Ministério da Administração Federal e Reforma do Estado. Plano diretor da reforma do aparelho do Estado. Brasília: Presidência da República, 1995.

- CAPEZ, Fernando. Agências reguladoras: competência fiscalizatória ou legislativa? 30 mar. 2011. Disponível em: <http://capez.taisei.com.br/capezfinal/index.php?secao=27&subsecao=0&con_id=5867>. Acesso em: 5 set. 2011.
- CLARK, Giovani. *O município em face do direito econômico*. Belo Horizonte: Del Rey, 2001.
- _____. Política econômica e Estado. *Revista Scientia Iuris: Revista do Curso de Mestrado em Direito Negocial da UEL*, Londrina: Editora da UEL, v. 11, p. 73-83, jul./dez. 2007.
- CRETELLA JÚNIOR, José. *Tratado de direito administrativo*. Rio de Janeiro: Forense, 1980.
- DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. *Direito administrativo*. 18. ed. São Paulo: Atlas, 2005.
- GROTTI, Dinorá Adelaide Musetti. As agências reguladoras. *Revista do Instituto de Pesquisas e Estudos – Faculdade de Direito de Bauru*, Bauru: Instituição, n. 39, p. 181-210, jan./abr. 2004.
- MARINELA, Fernanda. *Direito administrativo*. Salvador: JusPodivm, 2006.
- MARSHALL, Carla. *Direito constitucional: aspectos constitucionais do direito econômico*. Rio de Janeiro: Forense Universitária, 2007a.
- _____. Regulação e concorrência: espécies do mesmo gênero. *Scientia Iuris – Revista do Curso de Mestrado em Direito Negocial da UEL*, Londrina: Editora da UEL, v. 11, p. 09-18, jul./dez. 2007b.
- MAZAGÃO, Mário. *Curso de direito administrativo*. São Paulo: Saraiva, 1968.
- MEIRELLES, Hely Lopes. *Direito administrativo brasileiro*. São Paulo: Malheiros, 2003.
- MESQUITA, Álvaro Augusto Pereira. O papel e o funcionamento das agências reguladoras no contexto do Estado brasileiro: problemas e soluções. Trabalho final de Especialização em Direito Legislativo pela Universidade do Legislativo Brasileiro (Unilegis) e Universidade Federal do Mato Grosso do Sul (UFMS). Brasília, 2004. Disponível em: <http://www.senado.gov.br/sf/senado/unilegis/pdf/UL_TF_DL_2004_AlvaroMesquita.pdf>. Acesso em: 9 ago. 2011.
- MOREIRA, Vital; MAÇÃS, Fernanda. Autoridades reguladoras independentes: estudo e projeto de lei-quadro. *Revista de Direito Público e Regulação – CEDIPRE*, Coimbra: Coimbra, v. 4, p. 1-54, 2003.
- NUNES, António José Avelãs. Breve reflexão sobre o chamado estado regulador. *Seqüência – Revista do Curso de Pós-Graduação em Direito da Universidade Federal de Santa Catarina (UFSC)*, Florianópolis: Fundação Boiteux, a. XXVII, n. 54, p. 09-18, jul. 2007.

PACHECO, Regina Silvia. Regulação no Brasil: desenho das agências e formas de controle. *RAP – Revista de Administração Pública*, Rio de Janeiro: Editora FGV, v. 40, n. 4, p. 523-543, jul./ago. 2006.

PINHEIRO, Ivan Antônio; MOTTA, Paulo Cesar Delayti. A condição de autarquia especial das agências reguladoras e das agências executivas e as expectativas sobre a qualidade da sua gestão. *RAP – Revista de Administração Pública*, São Paulo: Editora FGV, v. 36, n. 3, p. 459-483, maio/jun. 2002.

SOUTO, Marcos Juruena Villela. Agências reguladoras. *Revista de Direito Administrativo*, Rio de Janeiro, n. 216, p. 125-162, abr./jun. 1999.

WALD, Arnoldo; MORAES, Luíza Rangel de. Agências reguladoras. *Revista de Informação Legislativa*, v. 36, n. 141, p. 143-171, jan./mar. 1999. Disponível em: <<http://www2.senado.gov.br/bdsf/bitstream/id/457/4/r141-12.pdf>>. Acesso em: 10 ago. 2011.

